

Анотовані результати науково-дослідної роботи Інституту педагогіки НАПН України

якість освіти (2002 р.) децентралізація, визнана однією з п'яти ключових проблем майбутнього розвитку, є однією з ключових трансформацій в освіті, починаючи з останньої чверті XX століття, оскільки в прийнятті управлінських рішень та їх ухвалі «повинні мати право приймати безпосередньо ті, кого торкаються їх наслідки» та ті, хто в них безпосередньо зацікавлений, а також розглядається як дієвий механізм підвищення ефективності управління та якісної освіти, наближення до реальних потреб суспільства, економіки, особистості.

Розкрито питання раціоналізації структури мережі загальноосвітніх навчальних закладів у межах децентралізації та повноважень об'єднаних територіальних громад (далі — ОТГ). Виявлено, що засновниками (співзасновниками) освітнього округу, опорного закладу та його філій, можуть бути представницькі органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районні ради, а також підходи до визначення закладу освіти опорним.

На аналітико-констатувальному етапі виявлено позитивну тенденцію створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) у країні (за 9 місяців 2016 року було створено 159, кількість яких у березні 2017 року зросла й становила 413), децентралізації управління освітою в країні, що відбувається спільно з процесами політичної демократизації та децентралізації влади, а також з процесами децентралізації доходів державного й місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад і використання фінансових ресурсів в умовах фіскальної децентралізації; зростання кількості опорних шкіл (hub school) і їх філій, які в умовах децентралізації, розглядаються як новий вид закладу освіти в сільській місцевості, та доведено, що управління опорною школою за формою, має відповідати сучасному етапу розвитку інформаційного суспільства в країні.

Визначено організаційно-педагогічні засади створення та функціонування опорних закладів освіти.

ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ОПОРНИХ ШКІЛ

Калініна Л. М., д-р пед. наук

Топузов М. О., канд. екон. наук

Завдання, стратегічні напрями й основні шляхи трансформацій управління системою освіти означено в Національній доктрині розвитку освіти України, Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, указами Президента України, концепцією Нової української школи та концепцією реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року та іншими нормативно-правовими актами. Пріоритетними напрямками визначено демократизацію, децентралізацію управління освітою, перехід до державно-гро-

мадської моделі управління в ЗСО, передавання прав розв'язувати проблеми, в тому числі ті, що народжуються в закладах загальної середньої освіти, на найближчий для громадян рівень, тобто безпосередньо об'єднаний територіальний громаді (ОТГ). У сільській місцевості України живе й навчається приблизно третина українських дітей. Наразі випускники сільських шкіл показують на ЗНО не найкращі результати, якість освіти, отриманої в більшості закладів освіти сільської місцевості, є недостатньою. Зазначеному є зрозумілі пояснення, серед яких основними є проблеми із кадровим та матеріальним забезпеченням. Причиною цього є демографічна ситуація сільських регіонів, об'єктивно зумовлена технологізацією сільськогосподарського виробництва, за якої суттєво зменшується кількість робочих місць у виробництві первинного продукту. Більш глибокий аналіз ситуації виходить за межі нашого дослідження, важливим є те, що зменшення кількості потенціальних учнів на селі є об'єктивним явищем, яке неможливо ігнорувати, до якого слід ставитися як до реалій, які неможливо змінити й до яких слід адаптуватися. Одним із кроків у зазначеному напрямі були спроби оптимізації мережі закладів освіти сільської місцевості, що відобразилися в низці нормативних документів щодо створення опорних шкіл в умовах децентралізації управління, зокрема «Положення про освітній округ». Нині важливим компонентом системи освіти стає новий вид загальноосвітнього навчального закладу в сільській місцевості — опорна школа (hub school), що включає основний заклад та його філії. Опорні школи функціонують відповідно до законів України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про дошкільну освіту», «Про позашкільну освіту», інших законодавчих актів та на основі установчих документів ОТГ та власних, розроблених на етапі створення їх як юридичних осіб з урахуванням особливостей цілей та організації освітнього процесу в межах освітнього округу. Створення мережі опорних шкіл в Україні вже розпочалося.

Станом на 31 березня 2017 року в Україні створено 187 опорних закладів, 178 шкіл планується ще відкрити, закрито 241 школа (за даними <https://osvitoria.media/experience/shho-take-oporni-shkoly-reforma-u-zapytannayah-ividprovidyah/>). Найбільше закладів створено у Львівській області — 24, в Київській та Кіровоградській по 23 заклади, на рівні середнього показника по створенню закладів, з урахуванням найвищого по Україні, Дніпропетровська, Житомирська, Тернопільська області — створено по 12 опорних закладів, Чернігівська — 11. Кількість філій також коливається. Оскільки Львівська область є лідером по створенню опорних шкіл кількість філій також має найбільшу — 137, досить високий показник в Кіровоградській області — 76 філій, вдвічі менше філій в Житомирській та Тернопільській по 32, Дніпропетровській — 30 та Київській — 29 філій. Кількість філій в одному опорному закладі також різна. Зокрема, для Львівської області характерним є найвищий

показник — від 5 до 6 філій в одному закладі, Івано-Франківської — 4, від 3 до 4 філій в 6 областях України, 2–3 філії в 10 областях та від 1 до 2 філій в Запорізькій, Київській, Луганській, Рівненській, Сумській, Херсонській, Чернівецькій та Чернігівській областях.

Створення опорних шкіл в умовах децентралізації управління надає цим закладам певних функцій, які потребують вивчення та обґрунтування, що мають бути враховані під час планування організаційно-педагогічних й економічних засад їх функціонування та ефективного управління ними. Завдання б), а саме визначення зовнішніх властивостей системи «опорна школа + філії» та функціоналу зв'язку «система — середовище», необхідно виконати, керуючись як нормативними документами, так і даними, отриманими за результатами досліджень подібних систем, зокрема — в інших країнах. Тільки маючи достатньо вичерпні дані щодо властивостей складників системи, їхніх взаємозв'язків і взаємних впливів, часових характеристик відкликів системи на зовнішні впливи, можна вибудовувати динамічну модель системи та стратегію керування нею. Аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури та отриманих даних засвідчує, що, незважаючи на досить велику кількість досліджень й описів досвіду, що стосуються практик організації Hub schools, Boston Schools Hub (шкіл концентраторів) тощо як центрів спільнот осіб, що навчаються (learning communities), та вітчизняної практики втілення шкільної автономії, сфер відповідальності суб'єктів управління в опорних закладах освіти, модель близької до оптимальної організації управління закладами освіти регіону, обмеженого певною суспільною угодою (нині в Україні — легітимізованою у вигляді органів самоврядування об'єднаних територіальних громад), далека не тільки від завершеності, але й від обґрунтованого (наукового й практичного) визначення своєї структури і функціоналу суб'єктів управління. Перш за все слід зазначити, що в більшості українських публікацій, присвячених темі створення сучасної освітньої інфраструктури, основна увага звертається на пошук виходу із ситуації, зумовленої демографічними чинниками, подоланню негативної реакції суспільства на закриття закладів освіти, кількість суб'єктів навчання в яких і на момент аналізу, й у перспективі, робить їх існування економічно недоцільним. Зрозуміло, що в ситуації, коли на початок 2016 року в Україні за статистичними даними налічувалося 613 шкіл, у кожній з яких навчалося менше 25 учнів з 1-го по 9-й класи, вартість навчання одного учня в таких школах обходила державі у понад 50 тис. грн. на рік за середнього показника близько 9 тис. грн., найпершим і найнеобхіднішим кроком постало питання оптимізації кількості шкіл на засадах раціональності. Закордонні дослідники Maria Knoth Humlum, Nina Smith, для яких досліджувана проблема стала актуальною набагато раніше, ніж для вітчизняних (зокрема, автори дослідження [Humlum M. K., Smith

N. Long-Term Effects of School Size on Students' Outcomes // IZA Discussion Paper No. 8032. — March 2014. — 27 p.] використовували дані, отримані в Данії починаючи з 1985 року). Орієнтуючись на довгострокові результати навчання (6 років після 9-го класу), та долучаючи до аналізу дані, отримані з досліджень американських, німецьких та інших авторів, вони здебільшого доходили висновку, що результати (якість) навчання обернено пропорційні кількості учнів у класі, але існує й нижня межа цієї кількості, необхідна для уможливлення застосування групових форм навчання [Impacts of School and Class Size on Student Outcomes. District Administration Practice // Hanover Research, January 2015 (Reviews the educational research), p. 5–11]. Дослідження щодо економічної ефективності моделей навчання в залежності від кількості суб'єктів навчання у групі (класі) пропреферовані в роботі [Impacts of School and Class Size on Student Outcomes. District Administration Practice // Hanover Research, January 2015 (Reviews the educational research), p.19–25] також, при цьому констатовано як позитивний, так і негативний ефекти. Відзначено, спираючись на дослідження, виконанні з початку 80-х років минулого століття до сьогодні, що витрати на освіту в залежності від кількісного складу мають мінімум (...educational costs take a U shape...), а це означає, що школи, які знаходяться нижче оптимального рівня наповненості, є дорожчими для кожного учня, але й школа, наповненість контингентом якої мають рівень наповненості нижче оптимального, також збільшує витрати на учня [Slate John R., Jones Craig H. Effects of School Size: A Review of the Literature with Recommendations. (2005) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://edresearch.yolasite.com/resources/slate.pdf>]. Ураховуючи те, що в нашій країні запропоновано й упроваджується досить унікальна організаційна структура загальної освіти на основі ієрархічної реалізації: опорна школа + філія (філії), при чому філії не утворюють юридичної особи, але територіально виокремлені, а сама опорна школа доповнена структурними підрозділами й функціями, яких не існувало раніше, можна як проблеми дослідження виокремити суперечності між: необхідністю модернізації системи управління загальною середньою освітою, у т.ч. освітніми округами й опорними школами та недостатністю розроблення й деталізації її наукового, практично зорієнтованого й законодавчого забезпечення; необхідністю виконання управлінським персоналом функцій, які не були притаманні йому, або не були визначальними для успішної реалізації завдань закладу, його підрозділів за попередньої організаційної структури й практично повністю відсутньою систематизацією вітчизняного й зарубіжного досвіду зазначеної діяльності.